

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ КОЛЕКТИВНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

ФРОЛОВ Юрій Миколайович - декан юридичного факультету Бердянського університету менеджменту і бізнесу, кандидат юридичних наук, доцент

УДК 342.922 (477)

Проанализированы современные научные подходы к определению сущности и содержания понятия «коллективный субъект административного права». Установлены основные критерии классификации коллективных субъектов в системе административного права.

Ключові слова: адміністративне право, колективний суб'єкт адміністративного права, юридична особа, організація.

Питання визначення суб'єктів адміністративного права, аналіз їх сутності, особливостей, а також окреслення головних критеріїв для класифікації належать до кола найголовніших проблем, які сьогодні, на новому етапі розвитку сучасної юридичної науки і практики, потребують свого розгляду та вирішення.

Серед дослідників проблематики суб'єктного складу адміністративних правовідносин можна виділити таких відомих вітчизняних та зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, С. Архіпов, А. Васильєв, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Галуцько, С. Гончарук, О. Дьомін, С. Ківалов, Т. Коломонець, В. Колпаков, М. Костів, Т. Мацелик, Ю. Старилов, С. Стеценко та ін. Проте аналіз ступеня розробленості даної проблематики дозволяє визначити відсутність єдиного підходу до розуміння змісту та особливостей сучасних колективних суб'єктів адміністративного права, а також недостатню систематизацію та характеристику їх видів, що й зумовлює актуальність детального дослідження даного питання.

Метою даної статті є визначення сутності поняття «колективний суб'єкт адміністративного права» та окреслення основних критеріїв для класифікації даних суб'єктів, що передбачає вирішення таких завдань: аналіз існуючих у правовій науці підходів до розгляду колективних суб'єктів адміністративного права, визначення співвідношення даного поняття з поняттями «організація» та «юридична особа», виділення найбільш суттєвих ознак та змістова характеристика колективних суб'єктів адміністративного права.

Наукова новизна статті визначається тим, що у ній на основі аналізу сучасних наукових підходів до визначення сутності та змісту поняття «колективний суб'єкт адміністративного права» визначені основні критерії класифікації колективних суб'єктів у системі суб'єктів адміністративного права.

В адміністративно-правовій науці для визначення та класифікації колективних суб'єктів адміністративного права за різних часів використовувалися різні поняття та критерії. Розглядаючи головні підходи до встановлення юридичного наповнення поняття «колективний суб'єкт адміністративних правовідносин», відзначимо, що до найбільш поширених у теорії правової науки можна віднести розуміння колективного суб'єкта як організації або юридичні особи.

Термін «організація» у сучасній довідковій літературі розуміється по-різному через великий обсяг його наукового та нормативно-правового змісту. Можна виділити такі

основні загальні значення даного поняття: внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії окремих елементів або частин системи відповідно до загальної структури; діяльність, сукупність дій, що призводить до утворення або вдосконалення внутрішніх взаємозв'язків системи; певне соціальне утворення, об'єднання людей, які реалізують спільні цілі та діють на підставі встановлених норм та правил (громадянська, профспівкова, релігійна, благодійна, комерційна тощо) [12, с. 223; 15, с.286-287]. Великий юридичний словник визначає організацію у широкому значенні як об'єднання осіб, які є суб'єктами права [4, с.399]. Юридична енциклопедія за ред. Ю. Шемшученка, окрім широкого (загального), дає й більш вузьке визначення організації як окремої установи, що покликана виконувати задані функції, розв'язувати певне коло завдань у рамках відповідної структури [15, с.287].

Використовуючи даний термін, більшість дослідників традиційно зосереджувала свою увагу на аналізі адміністративних установ, органів адміністрацій, органів виконавчої влади, адміністративно-поліцейських установ, органів внутрішнього управління з їх подальшим розподілом на групи за певними додатковими критеріями [7, с.86-97]. Радянські науковці до кола суб'єктів адміністративного права відносили різноманітні організації, що можуть брати участь в адміністративних правовідносинах: органи державного управління, їх посадових осіб, громадські організації (І. Євтіхєєв); державні органи та їх агентів; громадські організації та їх органи (Ц. Ямпольська); організації (державні, кооперативні, громадські об'єднання) та державу в цілому (М. Александров); органи державного управління, державних службовців, громадські організації (П. Василенков); організації (державні, громадські, в тому числі структурні підрозділи апарату органів державного управління, а також підприємства та установи) (О.Якуба); органи державного управління та структурні підрозділи їх апарату; державні та громадські підприємства, установи та їх структурні підрозділи; органи громадських організацій та їх підструктури; організації, які сприяють державному

управлінню (Г.Петров). Таким чином, у вітчизняній юридичній літературі радянської доби для позначення колективних суб'єктів адміністративного права найчастіше використовувався саме термін «організація», а головна увага науковців була прикута безпосередньо до державних органів влади.

Термін «організація» стосовно усіх колективних суб'єктів адміністративного права використовує і російський дослідник Ю. Старилов. До даної групи суб'єктів учений відносить групи людей, які є організаціями (державними, недержавними, приватними, громадськими), що у зовнішніх відносинах є самостійними суб'єктами права, а порядок їх утворення та діяльність регламентовані нормативними правовими актами [13, с. 426-430].

Отже, ознакою організації як об'єднання людей обов'язково є чисельне вираження, тобто спільність людей, які складають організацію. Дане об'єднання людей у своїй діяльності має певні цілі, для досягнення яких вони вступають у правовідносини не від власного імені, а від імені організації. Поняття організації, таким чином, відокремлюється від поняття індивідуальних суб'єктів та тих суб'єктів, які не мають самостійності, власних цілей діяльності. Тому можна стверджувати, що організації саме як суб'єкти адміністративного права за своєю правовою сутністю якісно та кількісно повинні входити до більш широкого за своїм змістом поняття «колективні суб'єкти».

Слід також зазначити, що найчастіше надані визначення та характеристика організації як суб'єкта права (у його у широкому значенні) є східними на розуміння організації у цивільному праві, де дане поняття зазвичай використовується як тотожне поняттю «юридична особа» [4, с.399]. Деякі сучасні науковці при аналізі колективних суб'єктів адміністративного права безпосередньо використовують термін «юридична особа» [6, с.37-38; 11, с.43]. Так, російські дослідники Ю. Адушкін, З. Багішаєв та В. Манохін, поділяючи суб'єктів адміністративного права на фізичні та юридичні особи за різницею у виявленні волі та інтересу (одна особа – колектив осіб), розподіляють останніх на такі підгрупи:

- державні організації (органи державної влади, державні підприємства та установи);

- недержавні організації (громадські об'єднання, кооперативні об'єднання, об'єднання з іншими інтересами) [11, с.43-45].

Проте терміни «організація» і «юридична особа» розрізняються за своїм об'ємом та правовим наповненням. Поняття «юридична особа» і «колективний суб'єкт» адміністративного права також не є тотожними, їх ознаки не збігаються. Під юридичною особою, у першу чергу, розуміють суб'єкта цивільно-правових відносин, «організацію, що має у власності, господарському віданні або оперативному управлінні відокремлене майно та відповідає цим майном згідно своїх зобов'язань, може від свого імені набувати та здійснювати майнові та особисті немайнові права, виконувати обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді» [4, с.695]. Цивільний Кодекс України встановлює, що юридичною особою є організація, яка створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, має правосуб'єктність, може бути позивачем та відповідачем у суді [14, ст.80]. Відповідно до визначення виділимо такі основні ознаки юридичної особи:

- матеріальні (організаційна і функціональна єдність, самостійність; наявність відокремленого майна);

- правові (наявність державної реєстрації, офіційної назви, статуту і банківських рахунків; правосуб'єктність, що передбачає можливість участі в правовідносинах від свого імені, захисту своїх прав у суді).

Існує кілька різних підходів до класифікації юридичних осіб. На законодавчому рівні Цивільний Кодекс України поділяє юридичних осіб відповідно до порядку їх створення на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права [14, ст.81], а за організаційно-правовими формами виокремлює товариства (які, у свою чергу, за видами діяльності поділяються на підприємницькі та непідприємницькі), установи та інші форми, встановлені законом [14, ст. 83]. Проте поняття та класифікацію юридичної особи закріплює лише цивільне законодавство, тоді як у норматив-

но-правових актах адміністративного права воно майже не застосовується, адже з ним не пов'язується правосуб'єктність організацій, що беруть участь у даних правовідносинах. Слід також зазначити, що юридичними особами є не будь-які колективні суб'єкти адміністративного права. Низка організацій, не маючи ознак юридичної особи, мають правосуб'єктність в адміністративно-правових відносинах (так, наприклад, вищі органи державної влади та управління здійснюють свою діяльність не як юридичні особи).

П. Лютиков на підставі аналізу думок вчених-адміністративістів та існуючого законодавства в даній сфері пропонує узагальнену класифікацію юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права, розподіляючи їх за такими критеріями:

1) за порядком створення (юридичні особи приватного права, юридичні особи публічного права);

2) за метою діяльності (комерційні, некомерційні);

3) за організаційно-правовою формою (установи, підприємства, організації тощо);

4) за правовим режимом закріпленого за ними майна (юридичні особи, які реалізують свою господарську компетенцію на основі права власності, господарського відання або оперативного управління);

5) за видами економічної діяльності (сільське господарство, мисливство, лісове господарство; добувна промисловість; переробна промисловість тощо);

6) за формою власності (приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи); підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади; державне підприємство, що діє на основі державної власності; підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності);

7) за територією функціонування (міжнародні, всеукраїнські, регіональні, локальні);

8) за терміном дії (постійні, тимчасові);

9) за наявністю контрольних повноважень (юридичні особи загального конт-

ролю, юридичні особи спеціального контролю, не контролюючі юридичні особи) [10, с. 140-141].

Проте, наведена класифікація та перелік належних до різних видів юридичних осіб свідчить про те, що автор, використовуючи термін «юридична особа», також виходить саме з традиційного, зафіксованого у цивільному законодавстві, його значення.

Визнаючи більш характерним використання терміну «юридична особа» саме для приватно-правової сфери (із його нормативним закріпленням в цивільному законодавстві), Т. Коломоець та П. Лютиков на підставі узагальненого аналізу зразків перспективної нормотворчості доходять висновку про те, що юридичним особам (із використанням саме цього терміну) приділяється достатньо велике значення саме в розумінні одного з основних перспективних суб'єктів адміністративно-правових відносин [9, с. 75]. Вчені відзначають, що розширення сфери застосування методу адміністративно-правового регулювання об'єктивно обумовлює розширення меж участі юридичних осіб у сфері публічного управління, а відповідно, і юридичних осіб. На цій підставі дослідники пропонують використання терміну «юридичні особи» взагалі в якості узагальнюючого для позначення усіх колективних суб'єктів адміністративного права, відзначаючи, що у більшості робіт сучасних науковців, присвячених розгляду суб'єктів адміністративного права, увага приділяється таким суб'єктам, які є юридичними особами, хоча безпосередньо даний термін вченими і не використовується (Є. Додіна, М. Віхляєв, А. Довгополик, Н. Галіцина та ін.) [9, с.75].

Російський дослідник С. Архіпов, пропонуючи власний «інтегративний» підхід до розуміння феномену юридичної особи, також підкреслює, що категорія «юридична особа» «в рівній мірі може бути застосована для визначення комерційної організації, держави, іншим утворенням, і навіть до окремої людини, яка прагне вступати у правові відносини не від власного імені, а відокремлено, як інший суб'єкт права» [2, с.86]. На думку автора, значення поняття «юридична особа» наразі виходить за межі

цивільно-правової сфери і повинне розумітися у загально-правовому контексті. Таким чином, у концепції С. Архіпова переважає намагання абсолютизувати розуміння юридичної особи, замінивши даним поняттям усі реально діючі суб'єкти правовідносин. Про це, зокрема, свідчить надане вченим визначення, в якому родовою категорією для юридичної особи визнається суб'єкт права: «юридична особа – це суб'єкт права, утворений шляхом відокремлення якостей, властивостей, інших елементів правової особистості людини та їх об'єднання в іншій формі..., що може бути застосовано до держави, муніципальних утворень, приватних корпорацій, інших суб'єктів, які відповідають вимогам волеодатності та цілісності» [2, с.86]. Іншим можливим суб'єктом права за таким підходом, вочевидь, є фізична особа, отже, тим самим коло суб'єктів вичерпується. Таким чином, С. Архіпов отримує двочленну конструкцію суб'єктів права, яка, можливо, може бути застосована у цивільному праві, але яка є зовсім неприйнятною для адміністративної галузі права. Недоліком такого підходу є, на наш погляд, те, що статус юридичної особи визнається за різними за своєю внутрішньою природою утвореннями, і спроба охопити даним поняттям усі ці утворення не може призвести до успіху, адже внутрішній зміст та структура таких суб'єктів є дуже різними. Поняття «юридична особа» не є тотожним ані поняттю «організація», ані, тим більше, поняттю «колективний суб'єкт», і ні в якому разі не може замінити їх при розгляді суб'єктів адміністративного права.

Отже, вважаємо, що найбільш логічним буде виділення поряд з індивідуальними загальної групи колективних суб'єктів права, які слід розглядати як відносно усталені об'єднання людей, що характеризуються певним ступенем єдності волі та цілей, а також внутрішньою організацією. В межах даної категорії можна виділяти такі групи суб'єктів, як юридичні особи, органи державної влади і місцевого самоврядування та соціальні спільноти.

Слід зауважити, що в науковій літературі неодноразово відзначалося, що перелік суб'єктів права не обмежується лише фізич-

ними та юридичними особами. Загальна класифікація суб'єктів адміністративного права повинна враховувати не тільки організації та юридичні особи, але й колективи, які не мають оформлених організаційних властивостей. Спробу виділити поряд із фізичними та юридичними особами ще одну окрему групу суб'єктів адміністративного права – колективні суб'єкти, бачимо у класифікації, розробленій В. Авер'яновим. До колективних суб'єктів учений відносить утворення, що не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами й обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [1, с.191]. Слід визнати, що, хоча такий підхід повніше відбиває існуючу систему суб'єктів права, сама класифікація не дуже логічна, адже як організації, так і їх структурні підрозділи та інші колективні утворення є за своєю суттю об'єднаннями людей, тобто колективними суб'єктами і, як такі, протистоять індивідуальним суб'єктам.

Справедливо зауважуючи, що, окрім організацій, в адміністративних правовідносинах беруть участь також трудові колективи та структурні підрозділи юридичних осіб, Д. Бахрах використовує для позначення даної групи суб'єктів адміністративного права більш широке за змістом поняття «колективні суб'єкти». Колективні суб'єкти, таким чином, визначаються як організовані, відособлені групи людей, наділені правом виступати у відносинах з іншими суб'єктами як єдине ціле, персоніфіковано [3, с.66]. Відповідно до таких критеріїв, як ступінь організаційної самостійності, цілі та особливості правового статусу, в складній системі колективних суб'єктів адміністративного права вчений виділяє такі групи: організації та їх структурні підрозділи; трудові та інші колективи та їх структурні підрозділи; складні організації.

Можна відзначити й низку вітчизняних дослідників, які також поділяють суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні, з наступним їх розподілом на підгрупи за додатковими

критеріями – приналежністю до держави, організаційними особливостями та ін. Так, В. Шкарупа розподіляє колективних суб'єктів адміністративного права на державні та недержавні організації [5, с.41], С. Ківалов та Л. Біла відносять до них органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, організації, підприємства, установи, а також об'єднання громадян. [8, с.18-24].

Отже, в сучасному адміністративному праві колективні суб'єкти не можуть визнаватися як юридичні особи й ототожнюватися з ними, що, на думку Т. Коломоєць, є цілком обґрунтованим, враховуючи акцент уваги вчених-адміністративістів на специфіку прояву правосуб'єктності відповідних осіб в адміністративно-правовій сфері [9, с.74]. Традиційне розуміння юридичної особи із зафіксованими у цивільному законодавстві ознаками прийнятне, перш за все, для приватноправової сфери, адже воно позиціонує саме особливості прояву правосуб'єктності у відповідній сфері, тоді як для публічно-правової сфери, у тому числі – адміністративно-правової, розуміння юридичної особи можливе лише як складової більш загальної групи колективних суб'єктів у межах її протиставлення індивідуальному суб'єкту. Для колективного суб'єкту адміністративного права характерне існування типових для юридичної особи загальних ознак (організаційна та функціональна єдність, самостійність, наявність відокремленого майна тощо), але при цьому акцент при їх розгляді повинен зміщуватися на специфіку прояву правосуб'єктності насамперед у сфері публічного права [9, с.75]. Таким чином, поняття «юридична особа» і «колективний суб'єкт» адміністративного права варто розглядати як частину та ціле, де колективний суб'єкт є значно ширшим за змістом поняттям, що містить у собі такі суб'єкти, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, соціальні спільноти, складні колективні суб'єкти, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації та їх структурні підрозділи.

АНОТАЦІЯ

Проаналізовані сучасні наукові підходи до визначення сутності та змісту поняття «колективний суб'єкт адміністративного права». Визначені основні критерії класифікації колективних суб'єктів у системі суб'єктів адміністративного права.

SUMMARY

The analysis of modern approaches to understanding of content the notion "collective subjects of administrative law" is performed. The basic criteria of classification of collective subjects in the system of administrative legal subjects are considered.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Архипов С.И. Сущность юридического лица / С.И. Архипов // Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 71-87.
3. Бахрах Д.Н. Административное право : Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
4. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 704 с.
5. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навчальний посібник / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К. : ЦНЛ, 2005. – 335 с.
6. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник / С.Т. Гончарук. – К. : «Аванпост-прим», 2004. – 200 с.
7. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : монографія / І.С. Гриценко. – К. : Вид.-полігр. центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
8. Ківалов С. В. Адміністративне право України : Навч.-метод. посібник. – Вид. тре-

- те, перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2006. – 488 с.
9. Коломоєць Т.О. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 73-76.
10. Лютіков П. С. Юридичні особи – суб'єкти адміністративного права: оновлені підходи до класифікації / П.С. Лютіков // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 138-142.
11. Российское административное право. Учебник / Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев, В.М. Манохин. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
12. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г. В. Осипов. – М. : Изд. группа ИНФРА-М-Норма, 1998. – 488 с.
13. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2002. – 728 с.
1. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р., № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2002. – Т. 4 : Н-П. – 720 с. : іл.